

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**La comunidad de inteligencia estadounidense tras  
las elecciones de noviembre de 2008: retos y  
oportunidades de la Administración Obama**

*Gustavo Díaz Matey*

05/02/2009

*Documento de Trabajo N° 6/2009*

# La comunidad de inteligencia estadounidense tras las elecciones de noviembre de 2008: retos y oportunidades de la Administración Obama

Gustavo Díaz Matey

## Introducción

Existe una tendencia general a identificar el trabajo de la inteligencia con espías, conspiraciones y acciones encubiertas. Esta situación está generada en gran medida por factores como el gran desarrollo de las novelas de espionaje, fomentada por el éxito de taquilla de este tipo de guiones y, en parte, justificada por los fallos de inteligencia a lo largo de la historia. Por ello, nada mejor que intentar explicar de manera científica y rigurosa la estructura de una de las mayores comunidades de inteligencia del mundo, como es la estadounidense,<sup>1</sup> para que investigadores, académicos y el público en general se hagan una idea del verdadero funcionamiento de una parte esencial de cualquier gobierno: las estructuras de inteligencia que componen la comunidad de inteligencia (CI).

De hecho, uno de los clichés más extendidos desde el 11 de septiembre en EEUU es que la CI está rota. Por norma general, cuando pensamos en algo roto, estamos admitiendo que debe ser reparado o reemplazado, de tal modo que el problema se solucionará. Si bien es verdad que la penosa respuesta al caos que produjo el huracán Katrina nos muestra lo mal preparado que estaba EEUU para responder a este tipo de acontecimientos, el sistema de inteligencia estadounidense no puede ser reemplazado sin más, debido a su complejidad y pluralidad fruto de dos causas principalmente: la primera histórica, ya que los organismos se han ido creando en diferentes momentos históricos, ubicados en diferentes departamentos; la segunda es fruto de la anterior, y es que una vez que se ha creado un organismo administrativo tiende a perpetuarse y pugnar por salvaguardar sus competencias, resistiéndose a su absorción por otro competidor.<sup>2</sup>

De este modo, involucrados en dos guerras, en Afganistán e Irak, y otra contra el terrorismo a largo plazo iniciada por la Administración Bush, el recién elegido presidente de EEUU jugará un papel determinante en el desarrollo de las actuaciones y procedimientos de los asuntos de la comunidad de inteligencia en los próximos años, dependiendo no sólo de su agenda política, sino también de la personalidad de Obama, debido al amplio papel que el ejecutivo juega en los asuntos de inteligencia. En última instancia, es el presidente, como comandante en jefe de la defensa del país, el encargado de ampliar, reducir o modificar la estructura de la comunidad de inteligencia como parte de la estructura de la defensa nacional del país. El presidente es el comandante supremo de las fuerzas armadas (Art. I sec. 2 de la Constitución) y tiene la capacidad de reestructurar los servicios de inteligencia por medio de órdenes ejecutivas. Lo que no significa que éste no tenga que contar con el apoyo del poder legislativo representado en el Congreso, quien en última instancia pasa las propuestas de ley a leyes.<sup>3</sup> En último término, en un país presidencialista como EEUU la responsabilidad de los servicios de inteligencia recae en el presidente y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), nombrados de manera democrática.

Si el trabajo del análisis de prospectiva durante la campaña presidencial no ha sido nada fácil, ya que ambos congresistas –Obama y McCain– cambiaron considerablemente sus posiciones sobre inteligencia desde que fueron elegidos candidatos, ahora que está claro quién ocupará la Casa Blanca en los próximos años la tarea se presenta algo más asequible.

---

<sup>1</sup> El presupuesto destinado a la comunidad de inteligencia estadounidense en 2007 era de 47.000 millones de dólares.

<sup>2</sup> C. Ruiz Miguel (2002), *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 82.

<sup>3</sup> La CIA y el CNS han sido creados por leyes del Congreso, es más, el Tribunal Supremo ya dijo que el Congreso tiene potestad para proveer la defensa nacional y podrá dictar cuantas leyes sean necesarias para ello. Véase C. Ruiz Miguel, *op cit.*, p. 79.

En este sentido, una cosa son las declaraciones que se puedan hacer en campaña y otra muy distinta lo que suceda en los siguientes años tras las elecciones. El ejemplo lo encontramos en la posición de ambos candidatos a las controvertidas medidas relativas a la inteligencia en los últimos años, como la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), el conjunto de medidas que habilitan a la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) a interceptar llamadas y *e-mails* entrantes de fuera de EEUU cuando el gobierno sospeche que dichas acciones pueden ser parte de conspiraciones terroristas, sin necesidad de orden judicial, simplemente notificándolo al DCI. Así, la CIA ha conseguido la autorización para monitorizar envíos de dinero, incluidos aquéllos hechos por ciudadanos o residentes estadounidenses.<sup>4</sup> Estas medidas, junto con las prisiones secretas de la CIA, han despertado gran controversia por la vulneración de los derechos humanos que suponen. De este modo, aunque los dos candidatos se han opuesto a las reformas realizadas por la Administración Bush de un modo u otro – McCain intentando distanciarse de la Administración Bush y Obama argumentando la defensa de los derechos civiles–, las posiciones no estaban tan claras, ya que ambos daban prioridad a la seguridad nacional. De este modo, Obama –aconsejado por John Brennan, ex director del Centro Nacional Contraterrorista– afirmó en la campaña que:

*“That, in my mind, met my basic concerns. And given that all the information I’ve received is that the underlying program itself actually is important and useful to American security, as long as it has these constraints on them, I felt it was more important for me to go ahead and support this compromise”.*<sup>5</sup>

También McCain intentó distanciarse enérgicamente de la Administración Bush en cuestiones como el uso de la tortura con prisioneros:

*“The Army general said that the techniques under the Army Field Manual are working and working effectively, and he didn’t think they need to do anything else”.*<sup>6</sup>

Sin embargo, el principal asesor de McCain en cuestiones de Política Exterior, Randy Scheunemann, afirmaba poco después que “la posición actual de McCain es que los interrogadores de la CIA no deben estar sujetos a las directrices del Manual de Campo del Ejército”.

Del mismo modo, como hemos podido comprobar, la comunidad de inteligencia no fue un tema demasiado utilizado en la campaña de ninguno de los dos candidatos (aunque sí lo han sido otros temas de seguridad nacional), en parte por el desconocimiento del gran público de lo que constituye la comunidad de inteligencia estadounidense, su gran complejidad y la importancia de la crisis financiera en la que estamos inmersos. De este modo, la CI no fue un tema de especial atención en ninguno de los debates televisados entre los dos candidatos. Sin embargo, a pesar de todo ello, el cómo se relacione Obama como nuevo presidente de EEUU con la CI será determinante para conocer el verdadero alcance de las reformas iniciadas en 2001. De este modo, es interesante comprobar como una de las primeras medidas aprobadas por el nuevo presidente tras su toma de posesión el 20 de enero ha sido la firma de tres órdenes ejecutivas: (1) para revisar la situación de las personas detenidas en Guantánamo y el cierre de las instalaciones de detención; (2) para revisar las opciones de la política de detención con la creación de un grupo interagencias especial para analizar la situación de los detenidos; y (3) para asegurar que los interrogatorios a detenidos cumplan con la más estricta legalidad, revocando la Orden ejecutiva 13440 de 20 de julio de 2007 que otorgaba mayores prerrogativas a la CIA en materias de escucha y detención de sospechosos.

Por tanto, el motivo principal de este trabajo es presentar de forma clara la estructura de la

---

<sup>4</sup> J.R. Clark (2007), *Intelligence and National Security: A Reference Handbook*, Praeger Security International, Westport, CT, p. 1136.

<sup>5</sup> <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=92278832>.

<sup>6</sup> *Ibid.*

comunidad de inteligencia estadounidense, desde sus inicios hasta llegar a la raíz de los cambios realizados por la Administración Bush con motivo de los fatídicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.<sup>7</sup> Al presentar la evolución de la estructura intentará explicar la esencia de la inteligencia estadounidense, para posteriormente realizar un análisis de prospectiva de lo que puede quedar y puede ser modificado de la misma con la llegada de Administración Obama a la Casa Blanca. Aunque, como se ha dicho, los temas de inteligencia no ocuparon gran espacio en la campaña electoral, ahora que sabemos que los demócratas formarán gobierno en los próximos años, tendremos la oportunidad de ver hacia dónde desembocarán las reformas de la comunidad de inteligencia estadounidense comenzadas por la Administración Bush en septiembre de 2001. Sin embargo, para ello será necesario recorrer un largo camino con el fin de entender la estructura y la naturaleza de una Comunidad afectada por un gran número de cambios a lo largo de su historia, especialmente en los últimos años, y altamente condicionada a las percepciones y personalidades de los diferentes inquilinos de la Casa Blanca.

## **Evolución de la CI estadounidense**

El desarrollo y evolución de la comunidad de inteligencia estadounidense a lo largo de la historia es peculiar, por lo que es interesante analizarla en profundidad para comprender las diferentes “tensiones” entre distintos departamentos y organismos, no sólo por conservar y ampliar competencias, sino también por la asignación de presupuestos.

EEUU, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, fue muy reacio a crear estructuras de inteligencia permanentes, si bien es verdad que se crearon estructuras *ad hoc* en momentos de especial dificultad para realizar labores de inteligencia.<sup>8</sup> De este modo, aunque ya en noviembre de 1775 se creó un comité de Correspondencia Secreta en el Congreso Continental para recolectar inteligencia exterior, EEUU no contará con un servicio de inteligencia permanente, estructurado y a nivel nacional hasta casi 160 años más tarde. Es importante tener una noción clara de lo que inteligencia significa, ya que si bien el uso de “espías e informadores” ha existido desde tiempos inmemoriales, la concepción de la inteligencia contemporánea es algo más.<sup>9</sup> De este modo, a pesar de que la Constitución no habla de los servicios de inteligencia, los padres fundadores los dan por supuestos.

En este sentido, durante la Guerra de Secesión ambos bandos usaron “espías” para conseguir algún tipo de ventaja. La Unión recurrió a los servicios de la empresa de detectives privados Pinkerton, dirigida por Allan Pinkerton, quien se unió a las filas del general George McClellan como jefe de inteligencia; dimitió poco después cuando el presidente Lincoln despidió al general en 1862. Durante las mismas fechas se fundó otro cuerpo de inteligencia creado por Lafayette Baker centrado en funciones de contrainteligencia contra los confederados. Sólo un año después, tras los éxitos relativos de estas experiencias, en 1863 el general Joseph Hooker pidió al coronel George H. Sharpe la creación de una oficina de información militar. Sin embargo, a pesar las distintas contribuciones de estas estructuras a la contienda, al final de la guerra fueron disueltas y EEUU volvió a su postura de no contar con estructuras de inteligencia de carácter permanente en tiempos de paz. Podemos decir que la excepción sería la creación del servicio secreto en 1865<sup>10</sup> bajo la autoridad del recién creado Departamento del Tesoro, cuya misión principal era luchar contra los falsificadores de moneda y proteger al presidente.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Desde aquella fecha los servicios de inteligencia estadounidenses han variado considerablemente en estructuras, agencias, departamentos y reasignación presupuestaria.

<sup>8</sup> Clark, *op cit*.

<sup>9</sup> Sobre una definición más completa de lo que se entiende por inteligencia véase G. Díaz Matey (2008), “Hacia una definición inclusiva de inteligencia”, *Revista de inteligencia y prospectiva* 4, Plaza y Valdés.

<sup>10</sup> Habría que apuntar que los *scouts* se encargaban de recolectar información sobre los indígenas americanos.

<sup>11</sup> Tras las reformas de 2002 el Servicio Secreto ha pasado a formar parte del Departamento de *Homeland Security* (DHS).

Esta es la razón principal por la que las estructuras de inteligencia, hasta los cambios producidos al final de la Segunda Guerra Mundial, se encontraban en el seno del Ejército. Hasta 1882 la no creó la primera agencia de inteligencia permanente en tiempos de paz: la Oficina de Inteligencia Naval (ONI). El Ejército de Tierra hizo lo propio y en 1885 creó la División de Inteligencia Militar y en 1888 el Congreso autorizó la asignación de agregados militares a puestos diplomáticos en el extranjero. Estas organizaciones, aunque distaban mucho de ser profesionales, jugaron un papel relativamente importante cuando estalló la guerra con España en 1898.

Cuando el país entró en guerra las labores de inteligencia volvieron a cobrar una notable importancia y se resucitó la División de Inteligencia Militar (MID) del Ejército de Tierra, dirigida por Ralph Van Deman y después por Herbert O. Yardley. También se recuperó la Oficina de Inteligencia Naval (ONI). Ambas organizaciones trabajaron estrechamente con la oficina de investigación del Departamento de Justicia, creada en 1908, y el Servicio Secreto, del Departamento del Tesoro. De igual modo se creó una unidad propia dentro de las tropas militares para realizar labores de inteligencia en Europa (G-2), comandadas por el general Pershing.

A pesar de estos primeros pasos, EEUU llegó a la Primera Guerra Mundial con unas capacidades de inteligencia mucho más limitadas que el resto de actores de la esfera internacional. No obstante, la buena relación con las potencias aliadas y su posterior entrada en guerra contra las potencias del eje permitió que se comenzase a formar la gran alianza entre británicos y americanos en materia de inteligencia que dura hasta nuestros días y que la inteligencia estadounidense comenzase a ver las ventajas de contar con estructuras de inteligencia de carácter permanente. Un claro ejemplo fue la ayuda prestada por los británicos con las operaciones de descifrado de los códigos alemanes (*Room 40*), realizadas desde el departamento de inteligencia naval británico. Debido al cambio en las condiciones de la guerra, y a los resultados de las estructuras de inteligencia tanto propias como de las potencias aliadas, tras la Primera Guerra Mundial EEUU se encontró dando los primeros pasos para establecer una comunidad de inteligencia, no sin tener que salvar innumerables obstáculos. En 1911, por ejemplo, se dictó la *Defense Secrets Act*, que penaba la difusión ilegal de información sobre defensa. La ley fue derogada en 1917 y sustituida por la *Espionage Act*, actualmente en vigor.<sup>12</sup>

En este sentido, en 1916 el Congreso de EEUU autorizó al FBI para que realizase labores de contrainteligencia, tanto como para actividades extranjeras en EEUU como para grupos anarquistas y radicales de carácter político. Posteriormente, el presidente Roosevelt coordinó las actividades de contrainteligencia con la creación de un comité con los directores del FBI, el MID y el ONI. En 1940, el presidente expandió las responsabilidades del FBI para recolectar inteligencia de carácter no militar al hemisferio norte exceptuando la zona del canal de Panamá, y Edgar Hoover, director del FBI, creó una unidad especial de inteligencia dentro del FBI para recolectar inteligencia en Centroamérica y Sudamérica. Por su parte, el Ejército asumiría la recolección de la inteligencia en África, Europa y la zona del Canal y la se hacía cargo de la zona del pacífico. De este modo se comenzó a desarrollar la inteligencia de carácter no militar en EEUU. Como se puede observar, el camino que llevó tanto al Ejército como al FBI a hacerse con competencias de inteligencia no fue fácil y ningún departamento involucrado quiso perder ni competencias ni presupuestos, sobre todo cuando al final de la Segunda Guerra Mundial se comenzaron a oír voces que abogaban por la creación de una estructura de inteligencia permanente con un componente no militar, con lo que comenzaban unas tensiones entre los componentes militares y civiles de inteligencia que durarían hasta nuestros días (como comprobaremos más adelante, cuando analicemos las atribuciones del DCI y del DNI).

Al final de la Gran Guerra, EEUU mantuvo parte de las estructuras creadas durante la contienda. Así, dentro del Ejército de Tierra, el MID siguió operando con una unidad de descifrado de códigos llamado *the black chamber*, que consiguió descifrar los códigos japoneses antes de la conferencia de

---

<sup>12</sup> Codificada en 18 USCA 18, 793.

desarme de Washington en 1921. La unidad fue desmantelada cuando en 1929 el secretario de Estado Henry L. Stimson eliminó los fondos destinados a ella.<sup>13</sup> En ese año el Ejército creó su propia unidad de inteligencia de señales –el SIS, dirigido por W. Frederick Friedman– que en 1940 descifró los códigos de la maquina de cifrado japonesa púrpura, cuyos productos se diseminaron con el nombre en clave de *Magic*. Por su parte, la Armada creó en 1924 una organización de radio-inteligencia en la oficina de las comunicaciones navales (ONC), conocida como OP 20-G y dirigida por el teniente Laurence F. Safford. En ambos casos, tanto en el Ejército como en la Armada, el MID y el ONI trataron de hacerse con el control del servicio de inteligencia de señales y del ONC, respectivamente, pero sin éxito, lo que supuso una falta de centralidad y mando único de estas unidades de inteligencia. En estos ejemplos podemos ver con claridad las reticencias de la época a usar las labores de inteligencia en tiempos de paz. Estas tensiones, como se puede comprobar a lo largo de toda la historia, se manifiestan en la lucha por las distintas partidas presupuestarias entre las distintas agencias.

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial el presidente Roosevelt mandó a Inglaterra a William J. Donovan para ver los progresos de la inteligencia británica con respecto a los códigos alemanes. A su regreso el 10 de junio de 1941, Donovan dirigió un memorando al presidente Roosevelt en el que sostenía que era necesario un servicio de información estratégica que tuviese un coordinador de información estratégica, directamente subordinado al presidente y auxiliado por un Comité Consultivo compuesto por el director del FBI y los directores de los servicios de inteligencia del Ejército y de la Armada y los homólogos de los demás departamentos afectados. El 25 de junio de 1941 Roosevelt dictó una orden militar creando la figura propuesta y el 11 de julio se re-escribió la orden por la oposición creada, eliminando la palabra estratégica. Se creó la *Office of Coordination of Information* (OCI), con una plantilla de 1.600 personas y poco después, en junio de 1942, se convirtió en la OSS, al servicio del *Joint Chiefs of Staff*. A pesar de los roces por las competencias, Roosevelt propuso llevar a cabo el proyecto de Donovan de centralizar la inteligencia pero su sucesor como presidente, Harry S. Truman, prefirió disolver la OSS un mes después de la capitulación de Japón. Por otro lado, en el frente del pacífico el general McArthur estableció su propia agencia de inteligencia, la Oficina de Inteligencia Aliada (AIB), orientada a coordinar las actividades de inteligencia de británicos, australianos holandeses y norteamericanos.

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial se comenzó a desmantelar la enorme maquinaria de guerra y con ella las estructuras de inteligencia, con lo que comenzó un debate sobre si EEUU necesitaba una estructura de inteligencia permanente y de ser así de qué tipo. En un principio, Truman era muy reacio a crear una estructura permanente de inteligencia, en gran parte debido a la falta de coordinación de las distintas estructuras existentes a la hora de proveer productos de inteligencia al presidente y en parte debido al legado de Pearl Harbor. Sin embargo, una vez desmantelada la OSS, su estructura de análisis se trasladó al Departamento de Estado, creándose la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR). En gran parte debido a presiones, en 1946 Truman creó la *National Intelligence Authority* (NIA), compuesta por el secretario de Estado de Marina y un representante personal del presidente. Las estructuras de contrainteligencia e inteligencia secreta fueron destinadas al Departamento de Guerra y posteriormente al Grupo Central de Inteligencia (CIG), que se encontraba bajo la supervisión del Departamento de Estado, de Guerra y Marina, dentro de la NIA, germen de la CIA, que se crearía por el Acta de Seguridad Nacional de 1947. En esta situación se llegó a la Guerra Fría, época en la que nació y se consolidó la comunidad de inteligencia estadounidense.

En aquel entonces estaba claro que las fuerzas armadas estadounidenses necesitaban una nueva Estrategia de Defensa Nacional y ninguna rama del Ejército quería perder influencia. De este modo, la Fuerza Aérea presionaba para convertirse en una rama aparte del Ejército de Tierra y de la Marina, la Marina quería un mayor presupuesto para construir grandes barcos de guerra ante la inminente pérdida del control de la Fuerza Aérea y el Ejército, por su parte, quería un mayor número de

---

<sup>13</sup> El argumento de esta decisión dio origen a la famosa frase “un caballero no lee el correo de otro”.

efectivos, abogando por un servicio militar obligatorio. En suma, cada rama de las fuerzas armadas quería una mayor influencia ante la nueva situación y esta influencia debía estar reflejada en los presupuestos asignados.

En esta situación nació el Acta de Seguridad Nacional de 1947, con las enmiendas de 1949, que transformó la estructura de seguridad nacional de EEUU. El acta creó la posición de secretario de Defensa, estableció la Fuerza Aérea como rama independiente del Ejército, se unificaron las tres ramas en el Departamento de Defensa y se coordinaron a través de los *Joint Chiefs of Staff* (JCS).

Del mismo modo, el Acta creó la CIA, considerada la primera agencia civil de inteligencia en tiempos de paz en EEUU. Cuando en 1947 se formó la CIA, se le unió una agencia ya existente, el *Foreign Broadcast Information Service* (FBIS), encargada de monitorizar las comunicaciones alemanas y japonesas durante la Guerra. Posteriormente, fue trasladado al Departamento de Guerra y al efímero Grupo Central de Inteligencia, y finalmente a la CIA. El FBIS crea informes que se pueden comprar a través del Departamento de Comercio, por medio de su Servicio Nacional de Información Técnica (NTIS) y hoy este servicio se ha convertido en una suscripción *online* llamada NTIS.

También se creó la posición de director de la Inteligencia Central (DCI). Hasta el Acta de la Reforma de Inteligencia y el Acta de la Prevención del Terrorismo de 2004, el DCI era la cabeza de la CIA, el principal asesor del presidente en materia de inteligencia y el coordinador de las actividades de inteligencia en el país. Sin embargo, el DCI no controla ni los presupuestos ni el personal de gran parte de la comunidad de inteligencia estadounidense, potestad que sí tiene el secretario de Defensa.<sup>14</sup>

En las enmiendas de 1949 el Ejército perdió gran parte de sus competencias de comunicaciones, principalmente por su mala actuación en la guerra de Corea. Así, la Agencia de Seguridad de las Fuerzas Armadas (AFSA), integrada en el *Joint Chiefs of Staff*, pasó por la orden ejecutiva de 1952 a ser la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) bajo el secretario de Defensa. Esta agencia con el tiempo se ha convertido en la principal agencia de la comunidad de inteligencia estadounidense, por los presupuestos que tiene asignados. Se ocupa principalmente de la agencia de señales, SIGINT.

En 1958 con el proyecto Corona comenzó la era espacial para la comunidad de inteligencia estadounidense. El éxito de este proyecto y la competencia entre las distintas ramas del Ejército sobre estas cuestiones llevó al presidente Eisenhower a crear la NRO, dentro del Departamento de Defensa. Sin embargo, la CIA tenía un cierto control en sus presupuestos junto con Defensa hasta los años 90. Esta agencia gasta la mayor parte del presupuesto de inteligencia y su misión es diseñar, desarrollar y operar los satélites de reconocimiento de EEUU.

En 1957 se creó, dentro de la oficina ejecutiva del presidente, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) para guiar y coordinar la inteligencia del país. De hecho, el director del NSC es el asistente del presidente para los asuntos de seguridad nacional y esta figura es, por tanto, la piedra angular de la coordinación de la seguridad nacional desde su creación.

Cuando John F. Kennedy llegó a la presidencia de EEUU en 1961, su secretario de Estado, Robert McNamara, añadió otra pieza a la comunidad de inteligencia con la creación de la DIA, la Agencia de Inteligencia de Defensa, cuya misión es consolidar la producción de inteligencia por parte de los militares ayudando al secretario de Defensa y el JCS. De este modo, se configura la estructura de recolección humana en EEUU por lo que los principales recolectores de inteligencia por medios humanos son el Servicio Nacional Clandestino (NCS) de la CIA, anteriormente llamado Directorio de Operaciones, el *Defense Humint Service* (DHS) y, tras el 11 de septiembre, el FBI. Ya en la post-

---

<sup>14</sup> Para ver la tensión con las fuerzas armadas, si bien el DCI puede ser civil o militar, si es militar los dos subdirectores no podrán ser militares, y de los tres puestos sólo uno puede ser desempeñado por un militar. Pero el Congreso considera deseable que por lo menos uno sea militar, sin estar atado al Departamento de Defensa y cobrando su sueldo anterior más este.

Guerra Fría, en 1993, el Departamento de Defensa centralizó sus capacidades de recolección de inteligencia humana en el DHS, órgano creado dentro de la DIA.

Con respecto a la recolección de inteligencia por medios técnicos, de 1961 a 1996 fue responsabilidad del Centro Nacional de Interpretación Fotográfico (NPIC), compuesto por personal de la CIA y de la DIA, así como por unidades de las distintas ramas del Ejército. Durante la Guerra Fría uno de los actores más activos en la recogida de información de fuentes abiertas fue la División Tecnológica Exterior de la Fuerza Aérea (FTD). Esta organización es ahora forma parte del Centro de Inteligencia Nacional del Aire y del Espacio (NASIC), dentro de la Agencia Nacional del Aire. En 1996 se creó la Agencia de Imágenes y Mapas (NIMA), cuyo nombre se cambió en 2003 por el de Agencia de Inteligencia Nacional Geoespacial (NGA). En 1996 se reformó la plataforma de imágenes de la CI estadounidenses (IMINT), incluyéndola dentro del Departamento de Defensa. Esta nueva agencia combina los esfuerzos de la Agencia de Mapeado de Defensa (DMA), el NPIC de la CIA y la oficina central de imágenes del Departamento de Defensa, así como otros departamentos de otras agencias. Estos esfuerzos están encaminados a crear un nuevo INT, GEOINT, o inteligencia geoespacial, que incluiría mapas, gráficos y datos medioambientales. En esta situación se llega a la post-Guerra Fría y al 11 de septiembre.

### **Los cambios después del 11 de septiembre: el debate sobre la necesidad de reforma**

El *National Security Act* (Acta de Seguridad Nacional) de 1947 creó el *National Security Council*, el director central de Inteligencia (DCI), lo que eventualmente fue el Departamento de Defensa (DoD) y el secretario de Defensa. La CIA se creó dos años después de manera independiente, sin estar supeditada a ningún otro gabinete, en contraste con el resto de miembros de la comunidad de inteligencia, que sí están situados en distintos departamentos. Por tanto, se parte de la premisa de que antes del 11 de septiembre de 2001 la comunidad de inteligencia podía entenderse como CIA/DoD y exterior e interior.

El viejo sistema de inteligencia, que nació con el Acta de Seguridad Nacional de 1947, fue diseñado para hacer frente a la Unión Soviética. Desgraciadamente, las amenazas que se ciernen sobre la esfera internacional son mucho más difusas y complejas, lo que en último término supone que las intenciones del enemigo son incluso más importantes que las capacidades. Mucho se habló tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 de la necesidad de reformar los servicios de inteligencia estadounidenses. El debate está abierto desde múltiples perspectivas: políticas, periodísticas e incluso legales.<sup>15</sup> Aunque la terminología no está del todo clara sobre la necesidad de reforma o de completa transformación, lo que parece más que evidente es que la relación del nuevo presidente de EEUU para con la CI será importantísima en la próxima legislatura, ya que los desafíos son formidables y las implicaciones de la reforma o la transformación van mucho más allá de lo que muchas veces se piensa. Sin embargo, este es el argumento subyacente en los “cambios” acontecidos en la CI en los últimos años. Así, tras los atentados de 2001, el Congreso ordenó la mayor reorganización de la inteligencia estadounidense de la historia. Con tal fin se creó el *USA Patriot Act*: “*uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism acts*”. Esta ley dismantela la distinción entre vigilancia interna y externa, creada en los años 70 durante las investigaciones del caso *Watergate* y tiene el fin de que la CIA y el FBI puedan compartir información mucho más libremente, aunque lo cierto es que supone una vulneración importante de los derechos civiles.<sup>16</sup> Un año después se creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) por la *Homeland Security Act de 2002*, cuya oficina de análisis de inteligencia es parte de la comunidad de inteligencia, al igual que el servicio de guardacostas es otro miembro de la CI, integrado en el DHS, mientras que –curiosamente– el servicio secreto no lo es (aunque es parte de la DHS).

---

<sup>15</sup> P. Berkowitz (2005), *The Future of American Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford.

<sup>16</sup> G. Díaz Matey (2006), “The U.S. Intelligence Reform and the National Intelligence Strategy of October 2005”, *unisci papers* 10, enero, p. 8.



En julio de 2004 se constituyó la comisión bipartita sobre los atentados del 11-S, y se recomienda crear la figura del director nacional de Inteligencia (DNI), como un puesto que tuviese la suficiente autoridad para integrar las distintas partes de la comunidad de inteligencia. Del mismo modo, esta comisión recomendó la creación de un Centro Contraterrorista Nacional (NCTC), que incluye el personal del centro contraterrorista de la CIA y el *Joint Task Force Combating Terrorism* (JITF-CT). El presidente Bush se apresuró a respaldar las distintas recomendaciones de la comisión cuando en julio y agosto de 2004 estableció dos órdenes ejecutivas (EO): la EO 13354 establece el Centro Nacional Contraterrorista (NCTC),<sup>17</sup> creada con el fin de aumentar y reafirmar la posición del DCI, dándole capacidad para reasignar fondos de los NFIP, y consultar reasignaciones con el Secretario de Defensa del JMIP y del *Tactical Intelligence and Related Activities* (TIARA);<sup>18</sup> la EO 13356 se centra en una de las mayores preocupaciones de la comisión del 11-S, el compartir información entre agencias y a distintos niveles. La orden asigna al DCI la misión de coordinar la información de inteligencia. Del mismo modo, la orden establece el Consejo de Sistemas de Información con el objetivo de compartir la máxima información relativa a amenazas terroristas entre las distintas agencias involucradas.<sup>19</sup>

Según la Comisión de las Armas de Destrucción Masiva (*WMD Commission*) de marzo de 2005,<sup>20</sup> la inteligencia doméstica y el FBI son uno de los eslabones más débiles del sistema de inteligencia estadounidense. El presidente Bush lanzó una profunda campaña de reorganización de la inteligencia gestionada por el FBI que incluía entre otras cuestiones una reorganización de las tres unidades de inteligencia del FBI en la *National Security Branch* (NSB), bajo el mando de un director que debía ser aprobado por el DNI y que daría explicaciones a este mismo y al presidente.<sup>21</sup> El principal problema que presenta la reestructuración de la inteligencia doméstica estadounidense reside en que el FBI se centra en la investigación criminal, y cambiar esta cultura no será tarea fácil. De hecho, hay diversos autores que afirman que la comunidad de inteligencia estadounidense necesita una nueva agencia, distinta del FBI, encargada de la inteligencia doméstica.<sup>22</sup> Si bien es verdad que a día de hoy hay un total de cinco agencias encargadas de recolectar inteligencia doméstica.<sup>23</sup>

Posteriormente, mientras que el embajador John Negroponte, apadrinado por Henry Kissinger,<sup>24</sup> esperaba ser confirmado como DNI, el 31 de marzo de 2005 salió a la luz el informe de la comisión sobre las capacidades de inteligencia estadounidenses en relación con las armas de destrucción masiva. La comisión, presidida por el senador Charles Robb y el juez Laurence Silberman, contaba con el respaldo de la Casa Blanca, ya que fue precisamente el presidente quien propuso a la mayoría de sus integrantes. La principal conclusión de esta comisión, reflejada en el informe, fue el fallo de los servicios de inteligencia estadounidenses para descubrir a tiempo que Sadam Hussein ya no poseía armas de destrucción masiva. Hay una paradoja en la recomendación de la comisión de las armas de destrucción masiva de centralizar aún más el sistema de inteligencia estadounidense, y el prematuro consenso de la comunidad de inteligencia estadounidense con respecto a que Irak poseía

<sup>17</sup> "Executive Order 13354 of 27 August 2004", "National Counterterrorism Centre", <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13354.htm>.

<sup>18</sup> "Executive Order 13355 of August 27, 2004", "Strengthened Management of the Intelligence Community", <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13355.htm>.

<sup>19</sup> "Executive Order 13356 of August 27, 2004", "Strengthening the Sharing of Terrorism Information To Protect Americans", <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13356.htm>.

<sup>20</sup> "Commission on the intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (The WMD Commission)", <http://www.wmd.gov/report/index.html>.

<sup>21</sup> El NSB tiene como jefes al director y el subdirector del FBI, al fiscal general del Estado y al DNI.

<sup>22</sup> Véase la p. 118. Este mismo autor aboga por situar esta nueva agencia dentro de la *Homeland Security*, ya que esto aseguraría las libertades civiles (al estar situada fuera del FBI y del legado de Edgar Hoover), contaría con un gran volumen de información que llega a este departamento (inmigración, seguridad de transporte y aeroportuaria entre otras) y estaría situado en un departamento encargado de la prevención y no de la persecución como es el FBI. Por último, no empezaría de cero y estaría situado en la división Análisis (*Office of Intelligence and Analysis*) o en la agencia de inteligencia de los guardacostas u otras oficinas de inteligencia dentro de la DHS. De igual modo, pensar en una comunidad de inteligencia con 17 o 18 agencias es impensable. Sin embargo, esta idea se ha encontrado con muchas críticas después del fiasco del huracán Katrina.

<sup>23</sup> El FBI, las dos agencias de la *Homeland Security*, y las unidades de inteligencia de los Departamentos de Energía y el Tesoro.

<sup>24</sup> Arthur S. Hulnick (2008), "Intelligence Reform 2008: Where to form Here?", *International Journal of intelligence and counterintelligence*, 21, n° 4, p. 623.

armas de este tipo. El acta de reforma del Departamento de Defensa *Goldwater-Nichols* de 1986 (pub L. NO 99-433, 1986) sirvió de ejemplo para la comisión.<sup>25</sup> Para conseguir su integración, el Congreso simplemente elevó el estatus del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) convirtiéndole en el único y principal consejero militar ante el presidente y el secretario de Defensa, ya que antes de 1986 el DoD sólo tenía una integración débil, en parte porque el *Joint chiefs of Staff* estaba compuesto por los jefes de las ramas del Ejército y era responsable de dar consejo al presidente y al secretario de Defensa, pero comúnmente representaba simplemente el mínimo común denominador entre las distintas ramas del Ejército.

El Congreso respondió al informe de la comisión inmediatamente con el Acta de la Reforma de Inteligencia y la Prevención del Terrorismo, que fue firmada por el presidente el 17 de diciembre de 2004.

En el primer tercio de esta ley, y reflejando una de las principales recomendaciones de la comisión del 11 de septiembre, se establece la creación del sistema de inteligencia nacional por parte de un nuevo puesto: el director nacional de Inteligencia (*Director of National Intelligence*, DNI), con el fin de conseguir una mayor centralización de la comunidad de inteligencia estadounidense.<sup>26</sup> Básicamente, esta figura recoge los requerimientos del presidente y se los trasmite al director de la CIA. En este sentido, uno de los mayores peligros es exagerar la autoridad que el Acta de Reforma de la Inteligencia le confiere al DNI, ya que la capacidad de aprobar presupuestos que tiene es limitada, en gran parte porque están excluidos los grandes presupuestos de defensa, y los que firma deben ser avalados por los Comités de Inteligencia y del Senado y en última instancia por el presidente.<sup>27</sup> Del mismo modo, puede reorientar presupuestos entre agencias, pero no puede despedir o contratar jefes de las distintas agencias de inteligencia.<sup>28</sup> Muchas veces se olvida que el predecesor de la figura del DNI, el director de la Inteligencia Central (DCI), ya tenía estas atribuciones en pos de las modificaciones que se hicieron en 1992 al Acta de Seguridad Nacional en 1947.<sup>29</sup> Las diferencias principales entre ambas figuras son tres: (1) el DCI no tenía autoridad sobre la inteligencia interna y, sin embargo, el DNI tiene como misión principal coordinar la inteligencia interna y externa; (2) en la reforma de 1992 se establecía que el DCI y el director de la CIA debían ser la misma persona, mientras que en la reforma de 2004 se establece que ambas figuras no pueden coincidir en la misma persona; y (3) la figura del DNI engloba muchas más personas bajo su mando, en gran parte por tener a su cargo la inteligencia doméstica. En última instancia, dirigir la CIA es un trabajo a tiempo completo, siendo el consejero principal del presidente en materias de inteligencia, responsable de identificar las prioridades de las amenazas del país y el coordinador de las agencias de inteligencia encargadas de recoger inteligencia exterior. Ahora es el nuevo DNI quien despacha todas las mañanas con el presidente para darle el *Daily Briefing* –y no el director de la CIA, León Panetta–, que incluye también la información preparada por el “nuevo” Centro Nacional Contraterrorista.<sup>30</sup> En este sentido, los retos que deberá afrontar el almirante Dennis C. Blair, el nuevo DNI designado por Obama y ratificado por el Congreso, son principalmente cinco: (1) reducir la tensión entre el

<sup>25</sup> El Congreso aprobó el acta *Goldwater-Nichols* en parte por los fallos de defensa en los 70 y los 80, incluyendo la desastrosa operación de los rehenes de Irán, la tragedia del atentado contra los Marines en Beirut y el escándalo *Irangate*.

<sup>26</sup> En un principio el título propuesto por la comisión fue *National Intelligence Director* pero en el acta de reforma fue cambiado por el de *Director of National Intelligence* para evitar confusiones. El primer DNI fue John Negroponte y su segundo Michael Hayden, embajador en Irak y director de la NSA, respectivamente. Tomaron posesión de su cargo el 21 de abril de 2005. Coincidiendo con sus seis meses en el cargo, el DNI publicó la *National Intelligence Strategy* en octubre de 2005. Se estableció el *Open Source Center* (OSC) en noviembre de 2005, bajo el mando de la oficina del DNI y administrado por la CIA. El 21 de diciembre de 2005 se estableció por el acta el Centro de Contra-proliferación Nacional (NCPC). El 20 de febrero de 2007 el vicealmirante retirado John M. McConnell fue nombrado el segundo DNI.

<sup>27</sup> La primacía del presidente en materias de inteligencia quedó puesta de manifiesto en 1952 con la creación de la NSA, ahora la agencia más grande de toda la comunidad de inteligencia.

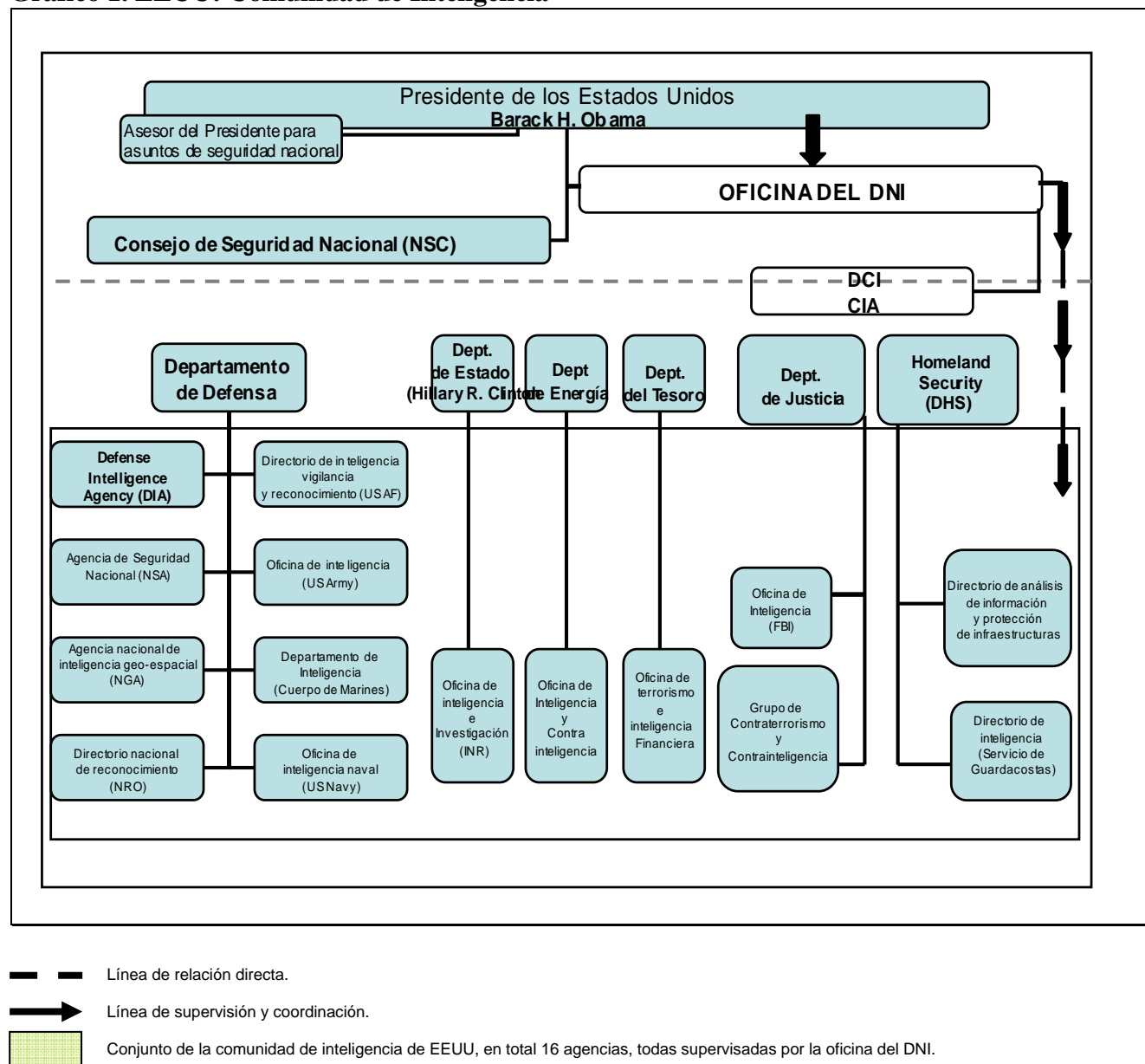
<sup>28</sup> Véase la p. 57.

<sup>29</sup> “Intelligence Organization Act of 1992, 705 (a) (3)”.

<sup>30</sup> Es curioso que el director de la CIA ya no está presente en el *daily briefing* (PDF). Véase *White House Bulletin*, 6/V/2005, y B. Bennett y Timothy Burger, “Editing Spies”, *Time Magazine*, 23/V/2005, p. 17. El presidente Truman instauró la tradición del *daily briefing* con los candidatos Eisenhower y Adlai Stevenson en 1952 y desde entonces la CIA aporta un informe pre-inaugural al candidato electo.

Departamento de Defensa y la CIA; (2) coordinar las agencias dedicadas a recoger inteligencia técnica; (3) mejorar de manera significativa la inteligencia doméstica; (4) hacer una realidad el ambiente de intercambio de información necesario; y (5) hacer una profunda evaluación de la CIA.<sup>31</sup>

**Gráfico 1. EEUU: Comunidad de Inteligencia**



Fuente: elaboración propia.

Podemos concluir que la comunidad de inteligencia estadounidense se compone de las 16 agencias encargadas de obtener, analizar y diseminar información al presidente y su Administración:

Una Agencia independiente:

(1) La CIA.

Ocho agencias dependientes del Departamento de Defensa:

(2) La Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA).

<sup>31</sup> En EEUU la CIA es una agencia impopular (tanto para conservadores como para demócratas) y vulnerable.

- (3) La Agencia de Seguridad Nacional (NSA).
- (4) La Agencia Nacional de Inteligencia Geo-espacial (NGA).
- (5) La Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO).
- (6) Directorio de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (Fuerzas Aéreas).
- (7) Oficina de Inteligencia (Ejército).
- (8) Departamento de Inteligencia (Marines).
- (9) Oficina de Inteligencia Naval (Marina).

Dos miembros del Departamento de Justicia:

- (10) La Oficina Federal de Investigación (FBI).
- (11) La Oficina de Inteligencia de Seguridad Nacional en la Agencia de Lucha contra el Narcotráfico (DEA).

Dos miembros dependientes del Departamento de *Homeland Security* (dirigido por la recién nombrada Janet Napolitano):

- (12) La Unidad de Inteligencia de Guardacostas
- (13) La Oficina de Inteligencia y Análisis.

Tres agencias dependientes respectivamente del Departamento de Estado, Departamento de Energía y Departamento del Tesoro:

- (14) Oficina de Inteligencia e Investigación (INR) del Departamento de Estado.
- (15) Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia del Departamento de Energía.
- (16) Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera del Departamento del Tesoro.

En este punto cabría incluir la figura del director nacional de Inteligencia (DNI), que estaría en el limbo entre la CI y los órganos políticos.<sup>32</sup> Bajo nuestro punto de vista, esta figura se debe considerar como un enlace entre la CI y el presidente Obama y de coordinación entre la propia CI, a pesar del carácter político de la misma.

Por último, entre la CI, el DNI y la Administración encontramos cuatro órganos de carácter político, ya que serán nombrados por el propio Obama. De ahí la importancia de la agenda política de cada Administración y la personalidad de cada presidente. Estos cuatro órganos, pese a que por su carácter político quedarían fuera de la CI, desempeñan un papel clave en la diseminación de inteligencia al presidente y su Administración, por lo que es necesario tenerlos en cuenta. Se trata de:

- (1) El asesor del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional (*Assistant to the President for National Security Affairs*), el general James Jones. Esta figura se creó con Eisenhower en 1953 y tiene carácter consultivo. Su nombramiento es decisión del ejecutivo y no está sometido al control del Congreso. Se pensó eliminar o someterlo al Congreso tras el escándalo “Irán Contra”. No tiene poder de decisión y no está comprometido con la ejecución de ninguna política u operación. Sirve sólo al presidente y su confirmación por parte del Senado no haría más que tensar la relación entre el asesor y el secretario de Estado, por lo que surgirían dudas acerca de quién habla en nombre del presidente. Por último, si se controlase por el Senado, el presidente usaría otra figura del personal interno de la Casa Blanca (no sujeto a confirmación por el Senado). Esta figura solapa a la de DCI, que sí necesita confirmación del Senado y es sólo para cuestiones de inteligencia.

---

<sup>32</sup> De hecho, hay autores que incluyen a la figura del DNI en la CI y otros que no. En todo caso, es una figura de coordinación y enlace entre el presidente y la CI, y entre la propia CI.

- (2) El consejo de seguridad nacional (NSC), creado por la ley de Seguridad Nacional de 1947. Los miembros de pleno derecho son el presidente (Barack Obama, que también preside el NSC), el vicepresidente (Joseph Biden), la secretario de Estado (Hilary R. Clinton) y el secretario de Defensa (Robert Gates). Son consejeros estatutarios el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Joint Chiefs of Staff*), como principal asesor de Defensa, el director central de Inteligencia (León Panetta), como principal asesor de inteligencia, y el asesor del presidente en Asuntos de Seguridad Nacional, el ya mencionado James Jones.<sup>33</sup> Las funciones del NSC son consultivas, ya que asesora al presidente en la integración de materias que afecten a la seguridad nacional para lograr una mejor cooperación. El NSC tiene varios organismos asociados para un mejor trabajo: (a) la Junta de Conflictos de Baja Intensidad; (b) el Comité de Inteligencia Exterior; y (c) el Comité de Amenazas Transnacionales.<sup>34</sup>
- (3) El Consejo y la Oficina de Seguridad Interior, creado tras el 11-S por orden ejecutiva del presidente (OE 13 228 sec 5), tiene una composición mucho más amplia que el NSC. Su función es lograr una mejor coordinación y está dirigida por el asesor del presidente para la seguridad interior y ubicada en la oficina ejecutiva del presidente.
- (4) El director central de Inteligencia (DCI), creado por la ley de Seguridad Nacional de 1947. Lo nombra el presidente con el consejo y consentimiento del Senado. Sus funciones son tres: (a) presidir la CI; (b) actuar de principal asesor del presidente para asuntos de seguridad nacional relacionados con la inteligencia; y (c) dirigir la CIA. La oficina del DCI consta del vice-director central de Inteligencia y del vice-director de Inteligencia para la Gestión de la CI y el Consejo de Inteligencia Nacional. También existen tres directores auxiliares del DCI nombrados por el presidente con el consejo y consentimiento del Senado, con tareas de obtención de información, análisis y administración. El presidente puede crear otros organismos que asesoren al DCI por Órdenes Ejecutivas, al igual que podría crear grupos de asesoramiento o juntas asesoras.

## Conclusiones

La comunidad de inteligencia estadounidense, en su evolución, se ha ido encontrando en una situación que le impedía una acumulación de capital intelectual necesario en las cuestiones importantes.<sup>35</sup> Esta es una de las razones por las que fue incapaz de predecir los acontecimientos importantes y la ruptura de las relaciones soviéticas, no entendió la naturaleza de la revolución cubana hasta que fue demasiado tarde, rechazó la idea de que los soviéticos pudiesen situar misiles nucleares en Cuba y fue sorprendida por la ofensiva del Tet en Vietnam, por la invasión rusa en Afganistán y por la caída de la URSS. El final de la Guerra Fría, la falta de claridad acerca de las amenazas a largo plazo para la seguridad nacional y por tanto los objetivos políticos a largo plazo, acrecentaron esta situación hasta que los atentados del 11 de septiembre demostraron la falta de adecuación de la comunidad de inteligencia a los nuevos requerimientos del siglo XXI y que la estructura confederada de la comunidad era inadecuada para las amenazas de este siglo, las cuales requerían flexibilidad y agilidad. Como resultado, nadie por debajo del DCI tenía la autoridad suficiente para comandar las capacidades de inteligencia en materias de contraterrorismo. Por ejemplo, cuando George Tenet publicó un memorando en diciembre de 1998, afirmando que América estaba en guerra con al-Qaeda, la NSA creía que no iba con ellos y la CIA creía que se aplicaba a las demás agencias. De este modo, autores como Gordon Nathaniel Lederman opinan que la comunidad de inteligencia estadounidense es incapaz de actuar de una manera integrada, ya que su estructura se basa en la Guerra Fría, y que el ejecutivo carecía en 2001 de un mecanismo de planeamiento para operaciones contraterroristas. Así, la Comisión de los atentados del 11 de septiembre de 2001 entiende que el contraterrorismo es una materia complicada que requiere una aproximación interdisciplinar.

<sup>33</sup> C. Ruiz Miguel, *op. cit.*, p. 86.

<sup>34</sup> “50 USACA 402, UBSECCIOENS (g) H) e (I)”.

<sup>35</sup> P. Berkowitz (2005), *The Future of American Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, CA, p. 43.

Después de presentar las dificultades, podremos intentar aproximarnos a la relación que Obama como presidente de EEUU tiene con la CI si atendemos a dos cuestiones principales: (1) su concepción de las prioridades sobre las amenazas que se ciernen sobre el país; y (2) la priorización del gasto, es decir, a la asignación de presupuestos. De este modo, lo que estará claro es que, si no ocurre ningún acontecimiento como el del 11 de septiembre, Obama tenderá a aumentar los presupuestos federales en su conjunto<sup>36</sup> con el fin de aumentar las partidas presupuestarias destinadas a gastos sociales, a pesar de lo cual la tendencia será mantener los presupuestos de defensa y, en última instancia, también los de la CI. Aún así, seguirán siendo cifras muy importantes, tanto para hacer frente a la crisis financiera como por la progresiva retirada de tropas estadounidenses de Irak, destinadas ahora a Afganistán y dependiendo del éxito de las medidas de contrainsurgencia (COIN) aplicadas allí a la progresiva estabilización y salida de ambos conflictos en los próximos años.<sup>37</sup>

De este modo, aunque las reformas de 2004 sustituyeron la figura del DCI como encargado de la coordinación de la comunidad por la figura del DNI (que tiene la misión de coordinar una comunidad de inteligencia que tradicionalmente se ha resistido a ser centralizada), la nueva legislación ha alterado poco la realidad de la comunidad de inteligencia estadounidense, donde el secretario de Defensa controla gran parte de los presupuestos, además del personal de la comunidad.<sup>38</sup> Así, el presupuesto de la comunidad de inteligencia es gestionado en un 80% por el Departamento de Defensa y en un 20% por el DCI (hasta 2004). Cuenta con tres partidas diferenciadas:

- (1) *National Foreign Intelligence Program* (NFIP), renombrado en 2004 a NIP y que consiste en los presupuestos que involucran a más de una agencia y están fuera de los presupuestos de defensa. Incluye la CIA la NSA, la NRO, la NGA, parte de la DIA y las unidades de inteligencia de otros departamentos de agencias que no son de inteligencia, como el FBI, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado. Supone alrededor del 45%-55% del presupuesto.
- (2) *Joint Military Intelligence Program* (JMIP), que incluye los presupuestos de los programas de defensa y que van más allá de las ramas del Ejército, como el Programa de Reconocimiento Aéreo (DARP) y el Programa de Defensa de Reconocimiento Espacial (JMIP). Supone el 10%-15% del presupuesto y se desarrolla bajo la supervisión del secretario de Defensa, Robert Gates.
- (3) *Tactical Intelligence and Related Activities* (TIARA), que incluye los presupuestos individuales de inteligencia de las Fuerza Aéreas, los Marines, la Marina, el Ejército de Tierra y el mando de operaciones especiales (SOCOM). Supone el 33%-40% del presupuesto y se encuentra también bajo la supervisión del secretario de Defensa.

Por tanto, el Departamento de Defensa no quiere depender de una agencia civil para sus requerimientos de inteligencia. Esta idea debe ser tenida muy en cuenta, ya que las ocho agencias de inteligencia dentro del Departamento de Defensa suponen el 80% de todo el presupuesto en inteligencia del país. Es obvia, por tanto, la rivalidad entre el DNI y el secretario de Defensa.<sup>39</sup> Con el fin de aliviar esta tensión, la Comisión de los atentados del 11 de septiembre recomendó hacer público una mayor parte de los presupuestos de inteligencia pertenecientes a defensa, lo que en última instancia significa defender un mayor control de la comunidad de inteligencia estadounidense por parte del poder legislativo, quien en último término controla los presupuestos.<sup>40</sup> De este modo,

<sup>36</sup> William M. Note (2008), “American Intelligence after the 2008 Election”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 21, nº 4, p. 430.

<sup>37</sup> D. García Cantalapiedra y G. Díaz Matey (2006), *Estados Unidos y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos*, UNISI, Madrid. Véase también D. García Cantalapiedra y G. Díaz Matey (2008), “EEUU, el uso de la inteligencia en la doctrina de contrainsurgencia norteamericana”, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.

<sup>38</sup> A pesar de que se han creado nuevas estructuras como la DHS, o las Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF), con el Mando de Operaciones Especiales (SOCOM), que no es parte de la CI y se encuentra bajo la supervisión del secretario de Defensa.

<sup>39</sup> Richard Betts (2004), “The New Politics of Intelligence: Will Reform Work this Time?”, *Foreign Affairs*, mayo-junio, p. 2.

<sup>40</sup> “9/11 Commission Report”, p. 416.

atendiendo la recomendación de esta Comisión, uno de los cambios más significativos que establece la Ley de 2004 es que el Congreso tenga un mayor peso en la reorganización de la comunidad de inteligencia estadounidense. Sin embargo, cómo resolverá Obama esta tradicional tensión dependerá de las designaciones que presente para cada cargo cuando forme la nueva Administración.

La identidad de la comunidad de inteligencia de EEUU incluye provisiones para dividir la comunidad por miedo a que una agencia de inteligencia pueda menoscabar las libertades civiles y, por lo tanto, la democracia estadounidense. Sin embargo, esta división ha dificultado enormemente la integración de la comunidad de inteligencia en la cultura política estadounidense, ya que cada agencia pugna con todas sus fuerzas por no perder poder relativo dentro de la comunidad, lo que se traduce en lucha por competencias y acceso a los responsables políticos y presupuestos. Sin embargo, tras las reformas de la CI en los últimos años se ha acrecentado el debate sobre la centralización o la federalización (*stovepipe*) de la comunidad de inteligencia, el cual aún hoy sigue abierto. No obstante, las posiciones tanto de los detractores de la centralización como de los defensores han quedado claras. Como apunta Helen Fessenden: “*as any legislation, the success of the intelligence bill depends largely on its implementation. But in this case, the political momentum to build on initial gains is unning out of steam just at the critical point*”.<sup>41</sup> Por tanto, será importante seguir de cerca la revisión que haga el recién elegido presidente de las medidas de reorganización de la comunidad de inteligencia aprobadas desde 2004.<sup>42</sup>

*Universidad Complutense de Madrid*

---

<sup>41</sup> Helen Fessenden (2005), “The Limits of the Intelligence Reform”, *Foreign Affairs*, 84, nº 6, p. 108.

<sup>42</sup> La mayor y más importante desde su creación en 1947. La reorganización tuvo lugar por el fallo de inteligencia ante los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las evaluaciones erróneas sobre las capacidades iraquíes sobre armas de destrucción masiva, que llevaron a la invasión de Irak en 2003.